



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

GUILHERME LIMA DE SENA

**AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO NORMATIVO DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

Brasília – DF  
2018

**GUILHERME LIMA DE SENA**

**AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO NORMATIVO DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

Relatório de Residência em Políticas Públicas a ser apresentado como trabalho final da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sheila  
Cristina Tolentino Barbosa

Brasília – DF  
2018

**GUILHERME LIMA DE SENA**

**AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO NORMATIVO DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

A Banca Examinadora, abaixo identificada, aprova o Relatório de Residência da Universidade de Brasília do aluno

**GUILHERME LIMA DE SENA**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sheila Cristina Tolentino Barbosa**  
**Professora Orientadora**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**  
**Professora-Examinadora**

**Brasília – DF**  
**2018**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SSE474a Sena, Guilherme Lima de  
AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL NO PROCESSO NORMATIVO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO  
CIVIL / Guilherme Lima de Sena; orientador Sheila Cristina  
Tolentino Barbosa. -- Brasília, 2018.  
43 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --  
Universidade de Brasília, 2018.

1. Audiência pública. 2. Processo e Ato normativo. 3.  
Participação social. 4. Políticas Públicas. 5. Regulação. I.  
Cristina Tolentino Barbosa, Sheila, orient. II. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus pela vivência, aos meus pais por me apoiarem desde o início, quando decidi me mudar para Brasília, quando decidi cursar Gestão de Políticas Públicas e por tudo que já fizeram em razão disso.

Aos meus familiares, agradeço cada um pela torcida e aos tios e tias brasilienses por me acolherem tão bem.

À memória de Vô Delino e Vó Lé. Quão grande é a saudade que sinto. Foram pessoas maravilhosas, de um conhecimento que não consigo mensurar e são meu exemplo de amor, aconchego, cuidado e fé.

Agradeço aos meus queridos amigos que fiz no Distrito Federal, em especial aos que a UnB, GPP, o Campo de Públicas e a Publicae me proporcionaram, que me ouviram atenciosamente em momentos de aflição e pelos conselhos, que muitas vezes me trouxeram tranquilidade.

Sou grato à professora Sheila, que aceitou me orientar e transmitiu momentos de aprendizados marcantes que me acompanharam por toda trajetória profissional e acadêmica.

Por fim, da Agência Nacional de Aviação Civil, agradeço à equipe da SIA, da GNAD e em especial da GTNO, pela colaboração, pelas entrevistas concedidas, pela experiência e, mais ainda, pela amizade construída antes, durante e posteriormente a realização deste trabalho.

*Não há nada mais certo que nossos próprios erros.  
Vale mais fazer e arrepender, que não fazer e arrepender.*

Nicolau Maquiavel

## **RESUMO**

Este relatório buscou analisar, com base nos resultados obtidos através de pesquisa qualitativa, a participação social no processo normativo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), de maneira a descrever como ocorrem as audiências públicas realizadas pela Gerência Técnica de Normas (GTNO) da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA). Para a análise, foi realizada imersão na GTNO, que consistiu em observação participante, pesquisa documental e coleta de dados através de entrevistas semiestruturadas. Ao final da imersão, observou-se a relação da participação social na formulação do processo normativo. Assim, foi possível concluir que as audiências públicas são um instrumento de participação social eficaz, que tem sido estabelecida na ANAC e tem colaborado para a melhoria das competências de regulação da Agência.

**Palavras-chave:** Audiência pública. Processo e Ato normativo. Participação social. Políticas Públicas. Regulação.

## **ABSTRACT**

This report sought to analyze, based on the results obtained through qualitative research, the social participation in the normative process of the National Civil Aviation Agency (ANAC), in order to describe how the public hearings carried out by the Technical standards Management (GTNO) of the airport infrastructure Superintendence (SIA). For the analysis, we performed an immersion in GTNO which included a participant observation, documental research and data collection through semi-structured interviews. The results shows that an effective social participation in the formulation of the normative process was observed. Thus, it was possible to conclude that the public hearings carried out by ANAC are an effective instrument to promote social participation and has collaborated to improve the regulatory competencies of the agency.

**Keywords: Public hearing. Process and normative act. Social participation. Public policies. Regulation.**



## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Referencial Teórico.....</b>	<b>14</b>
2.1 A regulação e as normas .....	14
2.2 O Estado e as agências reguladoras.....	17
2.3 O papel da sociedade no processo normativo .....	19
2.4 Participação social e as audiências públicas .....	21
<b>3. Procedimentos Metodológicos .....</b>	<b>25</b>
3.1 Comentários gerais.....	25
3.2 Observação participante.....	26
3.3 Entrevistas .....	26
3.4 Pesquisa documental .....	27
<b>4. Análise e interpretação de dados.....</b>	<b>28</b>
4.1. O Processo normativo da ANAC .....	28
4.2. A participação social no processo normativo .....	32
4.3. As audiências públicas na ANAC.....	34
<b>5. Considerações Finais .....</b>	<b>37</b>
<b>Referências .....</b>	<b>39</b>

## 1. Introdução

As políticas públicas são fruto de discussões sociais e podem ser compreendidas como as ações do Estado que derivam desse contexto, seja como uma decisão de intervenção pública ou seja como regulamentação administrativa. No âmbito Federal, o Poder Legislativo, sendo um dos três Poderes responsável por representar os interesses da sociedade civil, deve desempenhar e evidenciar essas discussões sociais entre os diversos atores envolvidos na formulação das políticas públicas e que tenham poder de agenda para tal. “Neste sentido, o processo de geração das políticas públicas acontece diante de um contexto de disputa arrojada pela apropriação dos recursos públicos ou de regulação que atenda a uma demanda social ou um interesse comum.” (BONETI, 2011, p. 48).

Secchi (2010), declara que as políticas públicas são multiformes, abordam o processo de construção e atuação das decisões políticas e apresenta dois elementos fundamentais de uma política pública: a intencionalidade pública e a solução de um problema coletivamente relevante.

Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, dentre outros. (SECCHI, 2010, p. 08).

De acordo com o autor, as políticas públicas podem fazer uso de diversos instrumentos para que as orientações e diretrizes possam ser transformadas em ações do Estado.

Sendo assim, no que tange às formas de políticas públicas, a participação social será o instrumento de política pública a ser analisado neste relatório.

O Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e dá outras providências, reconhece, no artigo 3º, inciso I, a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia, e no artigo 4º, inciso I, objetiva consolidar a participação social como método de governo.

Segundo destaca Modesto (2002) a participação social na administração pública não é uma questão meramente jurídica ou relacionada somente à definição de instrumentos normativos de participação. É uma questão política, que reflete o desenvolvimento e efetivação da democracia.

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, em seu artigo 37, afirma que competirá a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Lubambo e Coutinho (2004) evidenciam que a Constituição regulamentou a participação popular como elemento inserido no processo político. A população passou a ter acesso às informações e capacidade para tomada de decisão referente aos problemas públicos. “A abertura de novos canais de comunicação entre os cidadãos e o Estado passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil.” (LUBAMBO; COUTINHO, 2004, p. 63).

No Brasil, grandes esforços têm sido realizados para que a participação social tenha destaque e caminhe junto com a administração pública, na articulação de iniciativas rumo ao desenvolvimento e melhoria dos serviços públicos. A participação social vem promovendo um crescimento por meio da criação de um ambiente favorável à atuação da sociedade. Para isso, consideram-se essenciais estudos que abordem os instrumentos de participação social no fortalecimento do sistema regulatório brasileiro.

Dessa maneira, as audiências públicas, enquanto instrumento de participação social<sup>1</sup>, será objeto de análise dentro do processo normativo da Gerência Técnica de Normas (GTNO), da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), no período desde sua instalação em 2006 até 2018.

A ANAC, com sede localizada em Brasília, Distrito Federal, é uma das agências reguladoras federais do país, criada mediante Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e instalada em 2006, com base no Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, substituindo o Departamento de Aviação Civil (DAC), e está vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

A Agência destina-se a regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Integrante da administração pública federal indireta, é submetida a regime autárquico especial, suas ações se enquadram nas atividades de certificação, fiscalização, normatização e representação institucional; a missão é garantir a todos os brasileiros a segurança e a excelência da aviação civil e tem como visão ser uma

---

<sup>1</sup> A discussão acerca do conceito de audiência pública como instrumento de participação social será aprofundada no Capítulo 2.

autoridade de referência internacional na promoção da segurança e do desenvolvimento da aviação civil. (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2018).

O processo normativo da ANAC, na área de Infraestrutura Aeroportuária, se desenvolve na GTNO, que está lotada na Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas (GNAD) da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA). A Gerência lida com as normas e o intercâmbio do processo normativo e a função central é exercer o conhecimento específico da área de normas e análises de impactos regulatórios, técnicas regulativas e gerenciamento de projetos. A GTNO possui autonomia para atualizar normas com base na evolução técnico normativa brasileira e internacional. (PORTARIA nº 3660/SIA).

A escolha da ANAC como organização a fim de realizar este relatório deu-se pela especificidade de um estudo voltado para a participação social na regulação, que contribui para minimizar os atributos do processo, como a previsibilidade em matérias regulatórias, e a estabilidade das regras. Levaram-se em consideração também, as observações referentes ao estágio curricular exercido na Agência entre 2016 e 2018.

Vale ressaltar que o presente trabalho pretende considerar o nível de participação durante o processo normativo da Gerência Técnica de Normas da GNAD/SIA.

Considerando que a Agência Nacional de Aviação Civil é uma organização que utiliza audiências públicas como um importante mecanismo de participação social no processo normativo de elaboração e revisão das normas, conforme consta em Regimento Interno, artigo 45<sup>2</sup>, com o intuito de incluir o público-alvo (sociedade e agentes regulados) para a regulação do setor aéreo, se pretenderá responder com este relatório à seguinte questão: **as audiências públicas são um instrumento eficaz na promoção de participação social no processo de elaboração de normas da Agência Nacional de Aviação Civil?**

A partir da explanação dos instrumentos de participação social no processo normativo da Agência, será possível entender como isso é feito e, se os instrumentos não atenderem às expectativas de participação, poderá servir de apoio para a própria ANAC pensar em formas de aprimoramento dos instrumentos.

---

<sup>2</sup> Art. 45. As iniciativas ou alterações de atos normativos de competência da ANAC, que afetem os direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor, ou de usuários de serviços de aviação civil e de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica serão precedidas de audiência pública, convocada e dirigida pela ANAC, com os seguintes objetivos:

- I - recolher subsídios para o processo decisório da ANAC;
- II - assegurar aos agentes e usuários dos respectivos serviços o encaminhamento de seus pleitos e sugestões;
- III - identificar, da forma mais ampla possível, os aspectos relevantes da matéria objeto da audiência pública; e
- IV - dar publicidade à ação regulatória da ANAC.

Parágrafo único. A ANAC deverá disponibilizar em seu sítio na rede mundial de computadores os atos normativos objetos de audiência ou consulta pública, sem prejuízo de outras formas de divulgação.

Dado o contexto apresentado, o objetivo geral deste relatório será analisar de que forma as audiências públicas ocorrem no processo de formulação de normas. Pretende-se atender ao objetivo geral, com os seguintes objetivos específicos: I) identificar como ocorre o processo de formulação de normas no âmbito da ANAC; II) descrever o processo de audiências públicas; III) identificar quais as categorias de participação nas audiências públicas; e IV) verificar o impacto das audiências públicas na elaboração das normas produzidas pela Agência.

Este relatório tem o intuito de colaborar analiticamente com os estudos sobre a temática das audiências públicas como instrumento de participação social nas agências reguladoras.

O relatório está organizado em cinco capítulos: esta introdução, que apresenta a pergunta norteadora, justificativa e objetivos da pesquisa; referencial teórico; os procedimentos metodológicos, que permitiram a obtenção dos dados da pesquisa; análise e interpretação de dados; e por último, as considerações finais da pesquisa.

## 2. Referencial Teórico

Neste capítulo, com intuito de fundamentação, é apresentado uma breve discussão teórica sobre regulação, normas, processo normativo e agências reguladoras, além de conceitos relacionados a participação social e audiência pública. O referencial teórico está dividido em quatro temáticas: I) A regulação e as normas; II) O Estado e as agências reguladoras; III) O papel da sociedade no processo normativo; e IV) A participação social e as audiências públicas.

### 2.1 A regulação e as normas

A regulação pode ser identificada, de acordo com a OCDE, em:

(...) três grandes categoriais de regulação (OCDE, 1997, p. 6): a econômica, a social e a administrativa. A regulação econômica diz respeito à intervenção governamental nas decisões empresariais relativas a determinados mercados quando estes falham em emitir sinais corretos, via mecanismo de preços, que garantiriam as escolhas adequadas e, assim, maximizariam o bem-estar social. A regulação social, por sua vez, refere-se à intervenção governamental para a proteção de interesses públicos relevantes, como saúde, segurança e meio ambiente. Já a regulação administrativa se consubstancia na série de exigências governamentais e formalidades administrativas necessárias para assegurar a aplicação das normas, tais como o preenchimento de formulários e outros documentos. A regulação é, atualmente, um dos principais instrumentos por meio dos quais os governos promovem o bem-estar social e econômico dos seus cidadãos, tendo, por isso mesmo, importância inequívoca. (ALBUQUERQUER, 2006, p. 83).

Lodge e Wegrich (2006) buscam conceituar o termo, apresentando quatro grupos com visões diferentes sobre regulação:

(...). Para um grupo, regulação refere-se aos instrumentos tecnocráticos do controle que reduzem incerteza, a variação indesejada e o poder discricionário introduzido por políticos inconstantes (...). Para um segundo grupo, a regulação está inerentemente relacionada ao desenvolvimento de normas e da autorregulação profissional que incentiva a autoresponsabilidade (...). Para um terceiro grupo, a regulação confere as regras mínimas necessárias para o funcionamento das economias de mercado (...). Para o quarto e último grupo, a regulação também se refere, basicamente, à redução dos riscos sistêmicos. Entretanto, há a compreensão de que todos os esforços de intervenção em processos sociais enfrentam tentativas de desvio e perversão. (2006, p. 22-23)

Os autores ainda apresentam outros pontos de vista acerca do que é regulação, mas destacam que a regulação é baseada na interação e na interdependência do estabelecimento de padrões, coleta de informação e modificação de comportamento.

Resende (2003), argumenta que a definição de regulação envolve comandos e normas a serem seguidas pelos agentes econômicos do setor. “Tais normas têm que ser normalmente definidas em âmbito administrativo, pois têm caráter técnico, específico e dinâmico. Requerem, portanto, um grau razoável de discricionariedade.” (2003, p 7 - 8).

Giambiagi e Além (1999) observam que a regulação visa “conciliar as características inerentes à produção sob propriedade privada e o respeito a certas regras de mercado, com a necessidade de restringir a autonomia das decisões dos agentes privados, nos setores onde o interesse público é particularmente relevante” (1999, p. 353).

Pó (2011) afirma que as teorias de regulação abordam diversos aspectos inter-relacionados:

(a) a necessidade da regulação para minimizar os problemas do sistema de mercado que afetam negativamente a sociedade; (b) a captura da regulação por interesses privados, especialmente aqueles que detêm mais recursos; (c) a natureza técnica e complexa da regulação, exigindo delegação para entes estatais especializados; (d) as dificuldades de controle democrático dos reguladores pela sociedade; e (e) as instituições regulatórias como instrumento para garantia de contratos. Essa multiplicidade teórica, apesar da última abordagem ter dominado as discussões acadêmicas e políticas nos últimos anos, mostra a complexidade e a necessidade de uma visão mais ampla para se analisar a regulação e suas instituições. (2011, p. 17).

Debus (2012), com base nas obras de Nascimento (2006) e Figueiredo (1999), apresenta o processo de regulação como:

(...) um ato de controle, de fiscalização, de normatização e de padronização dos serviços públicos delegados, bem como os de fixação, reajustamento e revisão ou homologação de suas tarifas. A regulação poderá ser realizada por órgãos da administração direta ou indireta, dos concessionários, ou dos usuários, destacando-se, todavia, os problemas que podem surgir caso ocorra o fenômeno da captura, uma vez que a captura governamental é nociva por tender a confundir o órgão regulador com um mero cumpridor de vontades de planos de governo; que a captura pelos concessionários é nefasta, por tender a afastar-se da modicidade tarifária e a trazer beneplácitos excessivos na aplicação de penalidades decorrentes da inexecução contratual; e que a captura pelos usuários tende a desprezar o necessário equilíbrio econômico e financeiro dos concessionários, indispensável à adequada prestação dos serviços (DEBUS, 2012, p. 16-17 apud FIGUEIREDO, 1999, p.11)

Melo (2001) identifica quatro tipos de ação regulatória do Estado na economia e apresenta a forma pela qual o Estado exerce sua atividade de regulador:

A regulação de mercados é uma atividade inerente ao Estado moderno, que assume formas muito distintas segundo o contexto histórico. Pode-se identificar quatro tipos modais de ação regulatória do Estado na economia. Em primeiro lugar, a propriedade pública de firmas ou setores inteiros da economia, como ocorreu na maior parte dos países da OCDE no pós-guerra, ou no Brasil do pós-guerra a meados da década de 80.

Em segundo lugar, o exercício de atividades regulatórias diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva, em um contexto em que o regime de propriedade é privado. Nesse caso, os órgãos reguladores estavam sob o comando direto dos governos. Em terceiro lugar, as várias formas de auto-regulação através de arranjos corporativistas. E finalmente, a regulação pública com regime de propriedade privada, tipicamente americana, baseada em uma forma institucional peculiar: a agência regulatória dotada de graus não triviais de autonomia. (MELO, 2001, p. 56)

A atividade regulatória do Estado é extremamente importante e para tal, se torna necessária a elaboração de normas específicas sobre o setor regulado. As normas buscam contribuir com a economia do país e apurar atos que caracterizem mudanças no setor, tornando-o mais acessível à sociedade e economicamente viável para as empresas.

As declarações específicas e oficiais das obrigações assumidas pelo governo e os benefícios que devem dar são apresentados por meio das normas. As normas presentes cotidianamente em nossas vidas como forma de entendimento dos nossos direitos e deveres, exibem declarações específicas e oficiais das obrigações que o governo deve assumir e os benefícios que promovem. (KERWIN, 1996, p. 09).

Para Kerwin (1996), a melhor definição do termo norma é encontrado na Lei do Processo Administrativo de 1946 dos Estados Unidos (*Administrative Procedure Act of 1946 – APA*). “Norma significa o todo ou parte da declaração de uma entidade, de aplicabilidade geral ou particular e efeito futuro, preparada para implementar, interpretar, ou prescrever lei ou política” (1996, p. 15). O autor relata que as normas não necessitam promover qualquer elaboração independente. Elas fornecem instruções para os que serão afetados por ela, na forma de procedimentos e interpretação de provisões estatutárias. As normas interpretam quando as leis e políticas sofrem modificações ou circunstâncias inesperadas, como uma revisão, dependendo das mudanças do cenário que é de natureza da norma. E prescrevem quando são estabelecidas metas de leis e políticas em estatutos, mas não possuem detalhes de como serão garantidas, alcançadas ou colocadas em práticas as metas da lei. (KERWIN, 1996, p. 15-17).

O processo normativo pelo qual as normas são escritas, identificado como regulação técnica e como elemento fundamental para a tomada de decisão governamental, tem impacto na economia e no setor por ele regulado. Mediante a nova perspectiva regulatória, se faz necessário o desenvolvimento de novos instrumentos:

Do ponto de vista dos instrumentos legais, cresce o recurso a normas gerais, normas objetivas, nas quais estão contemplados princípios e objetivos gerais para cada setor regulado, delegando-se ao órgão regulador competências para implementar tais premissas. Outro viés instrumental bastante relevante se refere à separação entre políticas públicas e atividade regulatória, pois a elaboração das primeiras compete ao poder central (aí compreendido o executivo e o legislativo) e a consecução da segunda



deverá caber aos agentes de regulação que, preferencialmente, devem ser neutros também em relação ao poder político. (MARQUES NETO, 2005, p. 09)

## 2.2 O Estado e as agências reguladoras

O Estado brasileiro, com a reforma para a Nova Administração Pública, buscou uma ruptura do modelo burocrático, visando um modelo mais gerencial, com menos execução, fazendo uso de funções de fiscalização e regulação no âmbito estatal, para avaliação da implementação de políticas públicas e mediando os interesses dos atores sociais envolvidos. (DEBUS, 2012, p. 13).

Notou-se grande mobilização de alguns setores sociais e do governo em meio a reformas e às propostas do Estado. Acerca desse direcionamento pelas mudanças das instituições, Bresser Pereira argumenta:

Creio ser quase que desnecessário explicar a razão do meu interesse no “novo” e porque sustento que algo novo está surgindo, embora a gestão pública e o Estado sejam instituições antigas. Em um mundo em que a tecnologia muda tão rapidamente, onde o ritmo do desenvolvimento econômico tende a acelerar-se secularmente e onde as relações econômicas e sociais tornam-se cada vez mais complexas, espera-se também que as instituições políticas mudem. As três instâncias políticas que agem nas sociedades capitalistas modernas – a sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e o governo – deverão assumir novas formas, novos papéis, novos modos de relacionar-se umas com as outras e, assim, produzir uma nova governança democrática. (PEREIRA, 2001, p. 05)

Assim, com as reformas, se fizeram necessárias a realocação e a adoção de novas atividades:

Muitas atividades, até então de competência exclusiva do Estado, passaram a ser de competência do setor privado, enquanto outras foram transferidas ao que o Plano de Reforma do Estado chamou de setor “público não-estatal”, ou seja, a sociedade civil organizada por meio das organizações sociais. (DEBUS, 2012, p. 13).

Visando proteger o interesse coletivo no Brasil, na década de 1990, também se faz necessária a adoção de novas técnicas administrativas de regulação. Surge então uma série de órgãos federais de coordenação e planejamento econômico, autarquias especializadas para a regulação de setores específicos da economia e empresas estatais (MATTOS, 2006).

Os órgãos de controles, como as agências reguladoras que fomentam a formulação do processo normativo no Estado, surgem dessas novas atribuições de um Estado Regulador, que

passa a ser executor de atividades ligadas a sociedade e ao desenvolvimento desta, com função de mediação entre público e privado.

As agências reguladoras federais no Brasil são chamadas de “autarquias de regime especial”, instituições que possuem independência em relação ao poder público. Esse regime especial significa que à entidade autárquica são conferidos privilégios específicos visando aumentar sua autonomia, comparativamente às autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública. A iniciativa de criação dessas autarquias compete ao Chefe do poder Executivo, devendo ser submetida a aprovação legislativa. (DEBUS, 2012, p. 13)

Marques Neto (2015), a respeito das mudanças causadas durante a década de 90, que fizeram do Estado uma entidade reguladora dos serviços e das relações entre a sociedade e a economia, declara que:

Ao contrário do que muitos por vezes sustentam, tantas mudanças não decorrem de meras opções ideológicas ou modismos intelectuais. Ao meu ver, defluem de profundas mudanças que se processam no cenário econômico e também na sociedade. Por um lado, estão as demandas ditadas por uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo, com suas feições mais transnacionalizadas e financeiras. Porém, de outro, estão as pressões de uma sociedade crescentemente complexa, fragmentada, heterogênea e cada vez mais titular de postulações por mais e melhor atendimento de suas necessidades de cidadania e de consumidora de serviços e políticas públicas. (MARQUES NETO, 2015, p. 02)

Segundo o autor, essas mudanças se fizeram necessárias para uma nova forma de atuação do Estado acerca do dimensionamento de prestação ou exploração das atividades.

Para Vidigal (2008), a criação das agências reguladoras justificou-se “(...) pela necessidade de controle, de normatização e de fiscalização, bem como de mediação na busca de equilíbrio entre Estado, usuários e prestadores das atividades que ensejam a regulação estatal.” (VIDIGAL, 2008, p. 33).

A importância do processo normativo para as agências reguladoras é diretamente ligada ao desempenho eficaz dela:

A eficiência de uma agência reguladora está relacionada diretamente à edição de regras específicas, destinadas aos prestadores de serviço e aos consumidores; a fiscalização do cumprimento dessas regras, dos contratos específicos e da lei, por parte dos prestadores; e, por fim, à repressão à violação das regras legais, das obrigações contratuais e das normas regulatórias pelos prestadores de serviço. (DEBUS, 2012, p. 16)

Segundo Accurso (2006, p. 228), a proposta para criação das agências de regulação foi deixar de serem mais uma entidade política e realçar as atividades mais técnicas, e para isso se

fez uso da autonomia administrativa e financeira em relação ao Poder Executivo. O ex-ministro do STF, Nelson Jobim, em um Seminário Internacional sobre controle das agências reguladoras, em 2003, fez um comentário sobre a importância da autonomia das agências e suas características:

Não cabe à agência reguladora fixar políticas. O que tem a agência reguladora de características é a sua independência para escolher os instrumentos pelos quais poderão ser atingidos, no setor, os objetivos que não são fixados pela agência, mas por outras áreas do Estado. Trata-se de uma escolha de meios para atingir objetivos que não são por ela fixados. (informação verbal<sup>3</sup>)

Lazzarini (2006) destaca que a efetividade e a fiscalização na regulamentação podem ser avaliadas com base nas ações que o órgão executa suas funções, colocando como prioridade os interesses da sociedade, enquanto consumidor e cidadão.

“Isso significa: avaliar e enfrentar os problemas do setor, incluindo as questões de inclusão social; emitir regulamentos que ampliem a proteção ao consumidor e aperfeiçoem o setor de maneira abrangente, tratando as questões de forma sistêmica; e reprimir as infrações e os abusos que as empresas por ventura cometam, de forma a coibir esse tipo de comportamento. (LAZZARINI, 2006, p. 77).

### **2.3 O papel da sociedade no processo normativo**

Lazzarini (2006) destaca o papel da sociedade, enquanto consumidora dos serviços públicos oferecidos pelo país e ator de destaque no processo de regulação:

O papel de uma agência reguladora ou órgão público regulador é buscar um equilíbrio entre os interesses dos consumidores, empresas e governos e oferecer à sociedade melhores condições de vida e desenvolvimento. O consumidor, por ser o beneficiário dos diferentes serviços regulados, deveria estar no centro do processo regulatório e dele participar ativamente, contribuindo para o equilíbrio das forças de mercado. (LAZZARINI, 2006, p. 59)

O relacionamento da sociedade com o processo normativo é apresentado por Pó (2011), num conjunto de cinco medidas:

O consumidor se relaciona com a regulação em várias dimensões: como indivíduo, usuário de um bem regulado; como instituição estatal, na interação institucional entre

---

<sup>3</sup> Nelson Jobim. Ministro do Supremo Tribunal Federal de 2004 a 2006 (informação verbal)

os órgãos reguladores e as instituições públicas de defesa do consumidor; como coletivo, sendo um grupo de interesse; e, por fim, como ator político, sendo protagonista do controle social e da *accountability* democrática dos reguladores e dos agentes políticos. Essa divisão tem um caráter analítico, pois na prática essas dimensões possuem superposições e podem reforçar-se mutuamente. (PÓ, 2011, p. 20)

Segundo o autor, o consumidor como indivíduo são aqueles que para acessar os serviços ou bens regulados devem pagar para tal; o consumidor como instituição trata do relacionamento das instituições governamentais que atuam em defesa do consumidor e as agências reguladoras; o consumidor como grupo de interesse propõe que os consumidores desenvolvam ações de coletividade para alcançar seus objetivos, de maneira conjunta. Por fim, o consumidor como ator político para atuar no controle social e *accountability* da burocracia reguladora.

Marques Neto (2005) relata que a regulação estatal passou por uma mudança em relação a execução da atividade regulatória, na qual passou a considerar o interesse da sociedade enquanto consumidores e não apenas os interesses secundários do Estado, onde muitas vezes eram postos juntamente com de grandes empresas:

A mudança do paradigma relatório traz, portanto, desde seus pressupostos, uma mudança no foco da ação regulatória, deslocando-o do interesse do Estado e da proteção da soberania nacional para a defesa do usuário efetivo (protegido como consumidor) ou potencial (tutelado como cidadão que tem direito a se utilizar da comodidade mas por questões econômicas, sociais). A mudança aqui é profunda e dita um sem número de diferenças entre os métodos e instrumentos de regulação. (MARQUES NETO, 2005, p. 05)

O autor aponta a necessidade de diferenciar as figuras do regulador e do operador, a partir do foco da regulação no cidadão ou consumidor como beneficiário direto da regulação. Segundo ele, o regulador há de ser um ente estatal, desde que não seja agente de desregulação ou auto-regulação. O operador é o explorador da atividade regulatória, pode ser um ente empresarial, um determinado ente público ou ente privado, após concessão, permissão ou autorização. Podem exercer processos de privatização ou delegação da exploração da atividade. O mesmo autor alega que essa distinção e a relação regulador-beneficiário da regulação representam uma participação maior dos atores na atividade regulatória.

Quando, de um lado, se coloca o interesse do indivíduo como razão e finalidade justificadoras da intervenção estatal e, de outro, se introduz uma nova forma de relacionamento Estado-sociedade, coloca-se a necessidade de que a atividade regulatória ofereça maiores oportunidades de efetiva participação e acompanhamento, pelo indivíduo, da atividade regulatória estatal. Afinal, estes dois outros vetores impõem novos parâmetros de legitimidade e legitimação da autoridade, para que os

mecanismos de limitação, transparência e permeabilidade do exercício do poder são imprescindíveis. No tocante à mudança metodológica (meios pelos quais se exerce a regulação) identifico quatro vertentes bastantes claras, a saber: i) procedimentalização; ii) participação da sociedade no processo de regulação; iii) transparência na atividade regulatória; iv) especialização técnica e jurídica. (MARQUES NETO, 2005, p. 07)

De acordo com o autor, “a participação da sociedade no processo de regulação é também consequência das necessidades do regulador em bem mediar os interesses existentes na sociedade” (MARQUES NETO, 2005, p. 08).

Possuir uma agenda regulatória é uma característica das agências reguladoras. A existência de um documento construído participativa e coletivamente que indique os temas a serem regulados possibilita a participação da sociedade civil na definição das prioridades institucionais. (LIPORACE, 2011, p. 202).

Através dessa atuação é possível identificar as pautas, demandas, ações a demandar medidas regulatórias e legitimação da ação do regulado. Surge então a necessidade de mecanismos como as audiências e consultas públicas, comitês de usuários e conselhos consultivos, além de um diálogo maior com operadores, associações e entidades de defesa do consumidor, buscando efetiva, ampla e transparente relação do regulador com a sociedade.

## **2.4 Participação social e as audiências públicas**

Segundo Modesto (2002), a participação social no âmbito da administração pública corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais. O autor destaca a importância em distinguir o que seja a participação relacionada à garantia de situações individuais da participação ocupada com garantia da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão da coisa pública. A participação social nas atividades e processos do Estado qualifica-se de diferentes formas:

A primeira forma de interferência, a qual vários autores recusam inclusive nomear como forma de participação (CARLOS AYRES BRITO, 1992: 114-22, por exemplo, a qualifica como forma de "controle social da administração", mas não de participação popular), deve ser enquadrada como forma de participação subjetiva, garantística, relacionada à tutela dos interesses individuais dos agentes que tomam parte da decisão administrativa, configurando situações comuns desde o advento do Estado Liberal de Direito; não realizam, de fato, participação popular. A segunda, a participação cidadã

em sentido estrito, diz respeito a um grau mais amplo de desenvolvimento político, pois refere a formas de participação objetiva, semidiretas ou diretas do povo na condução da função administrativa do Estado. São exemplos: a participação do cidadão na composição do Conselho de Contribuintes; a denúncia de irregularidades ou do abuso de poder, mediante representação; a participação em conselhos deliberativos onde são debatidos temas de interesse geral, a participação em audiências públicas, a reclamação relativa à prestação dos serviços públicos, entre outras formas. (MODESTO, 2002, p. 02)

A participação social na administração pública se caracteriza como a interferência, seja individual, realizada por um cidadão, seja por representante de grupos sociais (este desde que eleito ou legitimamente capaz de representar o grupo), objetivando tratar de interesses da coletividade nas ações administrativas do Estado (MODESTO, 2002).

A participação na administração pública é classificada nas formas, segundo Bier *et al.* (2016, p. 761), com base na elaboração de Enterria e Fernández (1998), como:

- a) participação orgânica: inserção dos cidadãos, nesta qualidade (não como funcionários ou políticos), em órgãos públicos (ex.: corporações públicas; administração não corporativa; ou também por meio do uso de técnicas de representação de interesses e técnica de colaboração de especialistas);
- b) participação funcional: atuação cidadã fora do aparato administrativo, mas em atividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da administração (ex.: consultas públicas; denúncias; exercício de ações populares; petições e propostas);
- c) participação cooperativa: atuação do cidadão como sujeito privado, sem exercer função materialmente pública, mas em atividades de interesse geral, com apoio do poder público (ex.: atividades de entidades de utilidade pública, entre outras). (BIER *et al.* 2016, p. 765)

Para as formas de participação destacadas acima, se fazem necessários os instrumentos de participação social, que segundo Modesto (2002):

São vários os instrumentos processuais de participação hoje empregados na administração pública, com maior ou menor grau de autenticidade e integração social. Nos limites desta intervenção, cabe referir em especial os seguintes, quando empregados para tutela de interesses sociais: a) consulta pública (abertura de prazo para manifestação por escrito de terceiros, antes de decisão, em matéria de interesse geral); b) audiência pública (sessão de discussão, aberta ao público, sobre tema ainda passível de decisão); c) colegiados públicos (reconhecimento a cidadãos, ou a entidades representativas, do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público); d) assessoria externa (convocação da colaboração de especialistas para formulação de projetos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas); e) denúncia pública (instrumento de formalização de denúncias quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público; ex. representação administrativa); f) reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos (difere da representação administrativa, pois fundamenta-se em relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário); g) colaboração executiva (organizações que desenvolvam, sem intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, atividades de colaboração em áreas de atendimento social direto); h) ombudsman (ouvidor); i) participação ou "controle social" mediante ações judiciais (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação

de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, entre outras); j) fiscalização orgânica (obrigatoriedade, por exemplo, de participação de entidades representativas em bancas de concursos públicos, v.g, OAB). (MODESTO, 2002. p. 7).

Os instrumentos de participação social apresentam como característica comum o diálogo e ação entre o Estado e a sociedade, resultado que tem impacto direto e positivo na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas. (MENDONÇA, 2014).

Portanto são instrumentos que podem servir à participação popular, à expressão política da coletividade, mesmo quando desencadeados por indivíduos singulares. No entanto, nem sempre receberam esse matiz, caracterizando-se, em alguns casos, como meros instrumentos de participação pessoal, homenageando interesses exclusivamente privados. (BIER *et al.* 2016, p. 766)

De acordo com Liporace (2011), as audiências públicas caracterizam-se como:

As consultas e audiências públicas configuram-se como espaços para apresentação dos argumentos das partes interessadas, assim como importantes instrumentos de *accountability*. O modo como esses mecanismos são utilizados pela agência demonstra o maior ou menor grau de abertura e transparência do órgão. As audiências e consultas públicas são muito mais acessadas e utilizadas pelo setor regulado, que possui estrutura e capacidade técnica e financeira para participar de forma efetiva desses processos. (LIPORACE, 2011. p. 203)

A autora descreve alguns objetivos acerca das audiências ou consultas públicas da participação do consumidor, que refletem no controle social da agência:

- Recolher subsídios e informações para o processo decisório;
- Propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- Identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública;
- Dar publicidade à atuação da agência. (LIPORACE, 2011, p. 203-204)

A respeito das mudanças que resultaram no Estado Regulador, Liporace (2011) alega que o modelo de regulação garantiu mecanismos de transparência e de controle social nos processos decisórios das agências reguladoras.

Foram instituídos espaços para o exercício do controle social por meio de Audiências e Consultas Públicas, Ouvidoria, Conselhos e outras instâncias de participação. Tais mecanismos visavam assegurar os direitos do cidadão junto às concessionárias de serviço público numa nova perspectiva de envolvimento do usuário frente às atividades do Estado. No entanto, a ausência de definição de critérios mínimos para o atendimento aos requisitos de transparência e participação social provocou uma grande distorção no processo de consolidação desse modelo, ocasionando graves problemas ao cidadão. Embora, conceitualmente, o processo regulatório esteja aberto à participação dos agentes impactados por ele – setor regulado e consumidores -, na prática, a inserção desses atores é completamente desbalanceada. (LIPORACE, 2011, p. 196)

Segundo Figueiredo e Santos (2014), a transparência ou o controle social estimulam a participação social. Com a publicidade das informações das atividades do Estado, a sociedade, enquanto no direito de acesso, cobrança e usufruto de um serviço de qualidade, atua como agente de controle e fiscalização no acompanhamento das atividades desenvolvidas.

A transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, mas para isso é necessário que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e divulguem-nas livremente nos meios de comunicação acessíveis à população, não permitindo que suas informações fiquem restritas a alguns servidores e assessores. O aumento da transparência auxilia o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão. (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p. 77)

Liporace (2011) ainda ressalta a importância das audiências públicas, como ação pública que promova a previsibilidade e a transparência da atuação regulatória, visando a participação da sociedade civil na definição das prioridades institucionais. (2011, p. 202)

Ressalta-se a preocupação com a eficácia dos instrumentos de participação social, apontada por Lazzarini (2006):

O que se não permite é que os mecanismos de transparência convertam-se em pantomimas com Consultas Públicas que se perdem no tempo ou que sequer são analisadas, ouvidorias que não se instalam ou são tolhidas no exercício de suas funções ou audiências e entrevistas nas quais o regulador só responde o que é de seu interesse. Nisso reside um dos grandes riscos de desmoralização do regulador e da nova regulação estatal. (LAZZARINI, 2006, p. 09).

Percebe-se, portanto, a importância da participação social no processo normativo para regulação.

No capítulo seguinte será descrito a metodologia proposta e os procedimentos desenvolvidos para a pesquisa.



### 3. Procedimentos Metodológicos

#### 3.1 Comentários gerais

Para desenvolvimento da análise e buscar responder os objetivos elencados, este relatório utilizou uma literatura acerca da regulação, sobre o ato normativo, presente na ANAC e elemento primordial para regulação, sobre as audiências públicas como instrumento da participação social no processo normativo e, como principal procedimento metodológico, a observação participante, por meio de imersão.

A imersão *in loco* na Gerência Técnica de Normas da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária da Agência Nacional de Aviação Civil foi realizada por meio de observação participante, que consistiu na coleta dados de maneira informal, levando em consideração os atores envolvidos na pesquisa, o ambiente imerso e a produção de documentos.

De modo a facilitar a análise, foram utilizados também, além da observação participante, outros procedimentos metodológicos: a realização de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, a fim de coletar dados relevantes para a pesquisa.

Segundo Marconi e Lakatos (2006), a pesquisa documental acontece a partir de levantamento e análise de documentos produzidos, o que ocorreu através do levantamento de leis e decretos, bem como instruções normativas internas da ANAC e outros meios de legislação interna referentes ao processo normativo.

Foi utilizado também um formulário eletrônico, para traçar o perfil dos integrantes da Gerência. Com base nas respostas, foi possível fazer constatações a respeito do grau de escolaridade dos servidores alocados na GTNO, tempo de serviço na Gerência, na ANAC e no serviço público federal, além da média de idade e o quantitativo de cargos.

Optou-se pela escolha dos servidores lotados na GTNO como sujeitos a serem analisados dada a experiência de trabalho desenvolvida dentro da Gerência, para relatos acerca das audiências públicas no processo normativo.

### 3.2 Observação participante

A observação participante como produção primária de dados para este relatório foi realizada a fim de coletar informações *in loco* para a pesquisa, através da interação direta com os sujeitos durante a realização da imersão.

Como dito, a imersão foi realizada na Gerência Técnica de Normas (GTNO), lotada na Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas (GNAD) da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) e localizada no 4º andar do edifício sede da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em Brasília/Distrito Federal.

A GTNO possui 11 (onze) colaboradores, dos quais, 8 (oito) são homens e 3 (três) são mulheres e é organizada com uma Gerente Técnica, um Coordenador Técnico, 7 (sete) Especialistas em Regulação de Aviação Civil, uma Secretária e um estagiário.

A imersão correu entre os dias 30 de agosto de 2018 e 29 de outubro de 2018. Durante esse período, foram realizadas conversas informais, análise documental e entrevistas semiestruturadas. O registro, baseado nas dimensões descritiva e analítico-reflexiva das informações obtidas, ocorreu por meio de cinco diários de campo.

### 3.3 Entrevistas

As entrevistas ocorreram durante o período de imersão e foram realizadas na sede da ANAC, com o propósito de coletar maiores informações por parte dos sujeitos envolvidos no processo normativo da GTNO.

Foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com dois Especialista em Regulação de Aviação Civil e a Gerente Técnica de Normas.

Através das entrevistas realizadas, mesmo que não apareçam destacadas ou transcritas, foi possível aprender a narrativa das práticas exercidas pelos servidores da GTNO e para argumentações presentes na análise dos dados coletados.

### 3.4 Pesquisa documental

A pesquisa documental foi efetuada através de dados e documentos que se referem às competências da ANAC, SIA, GTNO e a respeito da administração pública federal.

Foram consultados os seguintes documentos: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006 e Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, todos visualizados no portal do Planalto do Governo Federal, na *internet*.

Os documentos da Agência Nacional de Aviação Civil consultados foram: Instrução Normativa nº 18, de 17 de fevereiro de 2009; Instrução Normativa nº 61, de 3 de julho de 2012; Instrução Normativa nº 74, de 3 de setembro de 2013; Instrução Normativa nº 107, de 21 de outubro de 2016 e Portaria SIA nº 3660. Além desses documentos, durante a imersão, foram disponibilizados alguns materiais internos, que foram importantes para análise deste relatório.

O capítulo a seguir traz a análise desta pesquisa, a partir dos dados e informações coletadas e do referencial teórico, buscando responder os objetivos geral e específicos.

## **4. Análise e interpretação de dados**

No presente capítulo, será analisado como ocorre o processo normativo, a participação social e as audiências públicas na Gerência Técnica de Normas, a partir dos procedimentos metodológicos utilizados na coleta de dados, os resultados obtidos através da observação participante e do referencial teórico apresentado.

### **4.1. O Processo normativo da ANAC**

O processo de elaboração do ato normativo na ANAC é estabelecido pela Instrução Normativa (IN) nº 107/2016 e segue o que está previsto na Lei nº 9.784/1999, o processo decisório dos artigos 26, 27 e 28 da Lei nº 11.182/2005, e quando aplicável, legislação complementar. Destaco que o processo normativo é estabelecido para a ANAC e desempenhado por toda a Agência, o que faz com que o mesmo também seja executado na GTNO.

Conforme consta na IN nº 107/2016, a execução do processo de ato normativo ocorre em duas etapas: Estudos e Desenvolvimento de projeto de ato normativo finalístico.

A fase de Estudos é responsável pelo levantamento de dados e informações sobre determinado tema da área finalística e contribui para identificar se o ato normativo existente deverá ser alterado ou se há necessidade de emissão de um novo ato. A fase é iniciada quando identificado pela área finalística o escopo a ser estudado, os participantes que atuarão na fase, suas responsabilidades, e o cronograma de execução da fase.

A fase de Desenvolvimento de Projeto de Ato Normativo Finalístico é a fase de elaboração da proposta de emissão, ou alteração, de ato normativo finalístico e ocorre depois de identificada a necessidade de alteração, ou emissão, do novo ato normativo (o que ocorre na fase de Estudos).

A fase é dividida em quatro etapas:

I - iniciativa de Projeto de Ato Normativo Finalístico (elaboração e aprovação da metodologia, estruturação do projeto pela área finalística e pela Diretoria);

II - instrução e elaboração da proposta (elaboração dos documentos necessários para fundamentação, como Análise de Impacto Regulatório, a proposta do ato normativo finalístico, justificativa, entre outros documentos);

III - audiência pública (processo de abertura de audiência pública, seguindo os termos da Instrução Normativa nº 18, de 17 de fevereiro de 2009); e

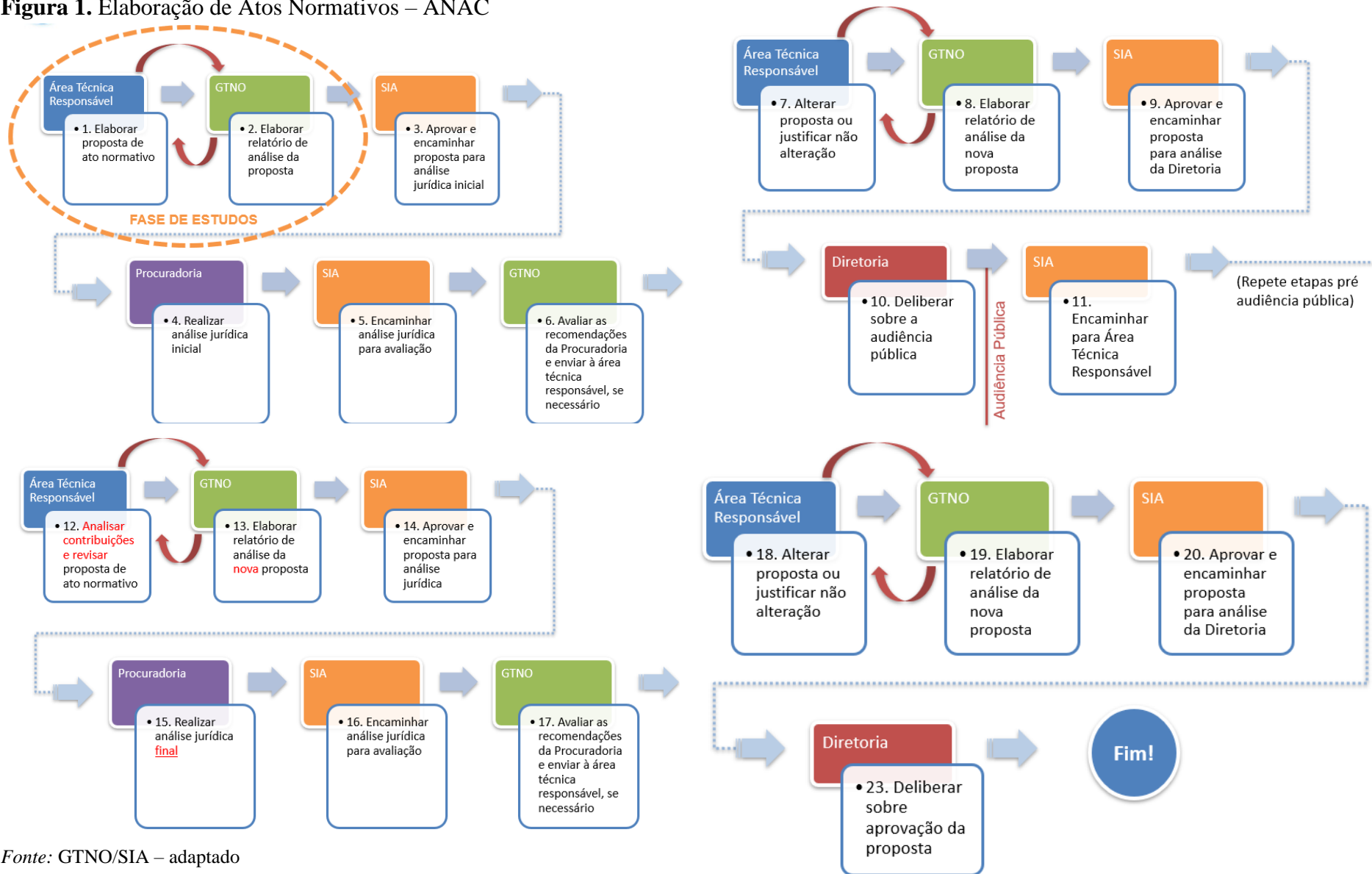
IV - deliberação final (conclusão das etapas e apreciação para a Diretoria Colegiada da Agência.

Durante as entrevistas, percebeu-se que a ação de alteração em um ato normativo não exclui a necessidade de ser elaborado novo normativo a respeito do assunto já abordado. No que tange à GTNO, a respeito da fase de estudos, quando a Gerência, ou uma área técnica, identifica algum problema no mercado, alguma dúvida sobre a interpretação de normativo ou surge alguma demanda da administração pública federal (Ministérios, Presidência, ANAC etc.), a GTNO recebe essa demanda e conduz o processo com o apoio das áreas de interesse. Conforme resposta obtida em uma entrevista:

O processo de estudo é a etapa em que a Gerência recolhe o conhecimento das áreas especializadas e transportam para dentro do processo. Identificado o surgimento da demanda, a GTNO começa um estudo sobre essa área, quais as medidas necessárias e como garantir a melhor forma de segurança, fazendo o levantamento das normas existentes dentro do setor, de dados e estatísticas, para assim, percebendo a existência de alteração na norma, abrir um processo e a partir daí entrar na etapa de Desenvolvimento. A etapa de Desenvolvimento envolve várias outras subetapas, pode ser a elaboração de relatório de análise da proposta para aprovação da Superintendência; avaliar as recomendações da Procuradoria e enviar à área técnica responsável; realizar audiência pública, se necessário etc. (FALA DE ENTREVISTADO, 2018)

A Figura 1 apresenta as etapas do fluxo de elaboração do ato normativo na ANAC.

**Figura 1. Elaboração de Atos Normativos – ANAC**



Fonte: GTNO/SIA – adaptado

O artigo 174 da Constituição Federal prevê o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, que exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Conforme observam Giambiagi e Além (1999), sobre a importância da regulação em intervir nas regras do mercado e restringir a autonomia de atores privados, as etapas do processo normativo da ANAC demonstram que a Agência tem exercido essa função, o que é notado após a autorização final da Diretoria Colegiada e publicação do ato normativo.

A produção de um ato normativo, segundo Kerwin (1996) relata, são para fornecer instruções para os que serão afetados por ela, na forma de procedimentos e interpretação de provisões estatutárias. Observa-se que a fase de estudos exerce o papel de avaliar dados do setor, quais as medidas necessárias e como garantir a melhor forma de segurança, fazendo o levantamento de dados e estatísticas, de normas existentes dentro do setor, no qual a Gerência recolhe o conhecimento das áreas especializadas, e o resultado desses estudos transportam para dentro do processo, para pensar numa solução ideal. Uma das diretrizes da etapa é incentivar os agentes regulados, por meio de consulta dirigidas ou *workshops*. A segunda etapa parte para a solução em si e uma análise melhor de custo-benefício.

Lodge e Wegrich (2006) destacam a regulação como estabelecimento de padrões, coleta de informação e modificação de comportamento. O ato normativo é a ação de competência da Diretoria da ANAC que afeta direitos de agentes econômicos, trabalhadores do setor ou de usuários dos serviços aéreos.

Com base nos entrevistados e na pesquisa documental, a ANAC vem desempenhando uma regulação no setor da aviação civil onde o interesse público é o principal interesse relevante e a produção das normas caracteriza essa regulação.

A partir de análise documental, se faz necessário demonstrar a importância da matéria de regulação da Agência.

Conforme previsto na Lei nº 11.182/2005, a ANAC deve adotar medidas necessárias visando o atendimento do interesse público e para desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

Segundo a classificação apontada por Albuquerque (2006), com base na OCDE, a ANAC desempenha a regulação administrativa e social, uma vez que deve adotar medidas de intervenção governamental para a proteção de interesses públicos. Através da aplicação de normas, instruções, material orientativo e técnico, fiscalização, cumprimento de atos regulatórios e o estímulo e mediação aos interesses dos agentes, dos usuários e dos

consumidores, observa-se que a Agência atua com medidas que buscam o interesse público e a regulação do setor.

Conforme afirma Pedro Parente (2003), esse controle social das agências reguladoras é exercido com muita intensidade, devido às agências desempenharem a função de garantir a prestação de serviços com qualidade e com preços adequados.

#### **4.2. A participação social no processo normativo**

Conforme já mencionado, o processo de elaboração de ato normativo na ANAC é estabelecido pela IN nº 107/2016. Em seu artigo 6º, parágrafo 1º, informa-se que os temas identificados para análise na fase de estudo poderão ser indicados pela área finalística ou recebidas de outros setores da Agência ou outros órgãos, extraídos de sugestão de qualquer ente regulado (empresas aéreas, operadores de aeródromos etc.) ou da sociedade em geral. Assim, fica clara a viabilidade da participação social no processo normativo da ANAC.

A importância dessa participação através do recebimento de matéria para a elaboração normativa foi destacada em uma fala de um entrevistado:

A realização de estudos através da indicação de temas para alterações normativas com base no recebimento de informações de outros atores, contribui para que o processo possa atender ao interesse público, com maior participação da sociedade, desde que ocorra conforme a legislação e garanta a segurança da aviação civil. (FALA DE ENTREVISTADO, 2018)

O documento produzido na etapa de Estudos e finalizado na etapa de Desenvolvimento é chamado “Minuta de Proposta”. Esse documento é encaminhado para todas as áreas finalísticas da Agência que possuem poder de deliberação sobre o processo normativo e sobre o tema abordado no processo. A função central da GTNO é exercer o conhecimento específico da área de normas e análises de impactos regulatórios, técnicas regulativas e gerenciamento de projetos.

Com base nas entrevistas realizadas, é possível identificar no processo normativo desempenhado pela GTNO, a oportunidade de participação social, conforme estabelecido na instrução normativa:

a minuta de ato normativo é encaminhada à Procuradoria da ANAC, para que avaliem a existência de algum problema jurídico, realizado essa etapa, estando tudo lícito, a minuta é enviada a Diretoria da ANAC para que possam decidir a necessidade de uma audiência pública. (FALA DE ENTREVISTADO, 2018)



Através das entrevistas, da observação participante e da pesquisa documental, foi possível identificar um arranjo institucional entre os atores que participam do processo de elaboração de normas, onde percebe-se que as relações presentes são outra forma identificada da participação social, uma vez que, os interesses da sociedade, enquanto usuária final dos serviços regulados pela Agência, e o impacto que as alterações acarretam nela, é colocado como fator condicionante para as alterações normativas.

Modesto (2002) apresenta alguns exemplos da participação do cidadão como a denúncia de irregularidades, a participação em conselhos deliberativos, a participação em audiências públicas e a reclamação relativa à prestação dos serviços públicos, entre outras.

A demanda para alteração, revisão ou elaboração de um ato normativo na GTNO pode surgir a partir de uma solicitação de uma determinada área técnica, das contribuições recebidas através dos regulados (operadores aéreos e de aeródromos, os profissionais da aviação civil e as empresas), pela Ouvidoria ou Procuradoria da ANAC, pela Coordenação de Demandas Especiais (que recebe as reclamações via sistema dos regulados e atores envolvidos com a aviação civil) ou por deliberação da Diretoria Colegiada da Agência, entre outras formas. Essas relações para a formulação de um ato normativo surgem em diversas áreas da ANAC, sejam Gerências, Superintendências, Diretoria, ou atores envolvidos com a aviação civil.

Também foi possível perceber que esse contato com várias áreas da Agência e atores continua após o processo estar em andamento na GTNO. Destaco aqui, conforme os exemplos apresentados por Modesto (2002), a participação do cidadão para que a Ouvidoria, Procuradoria e a Coordenação de Demandas Especiais possam ter insumos para buscar soluções para os problemas informados.

A importância dessa relação com vários atores foi destacada em uma fala de um entrevistado:

Identificada uma alteração na norma e aberto o processo, a GTNO passa a realizar a análise do impacto regulatório. O diálogo entre as outras Gerências é importante para buscar a melhor forma de solucionar o problema identificado pela área técnica. Após as análises e estudos como qual o custo para a implementação da solução proposta, é elaborado uma minuta em conjunto com as outras Gerências, fundamentada com todos os dados onde instruem todo o processo normativo. A GTNO depende de uma concordância de entendimento das Gerências envolvidas no processo, para que decidam qual minuta que será encaminhada. Cada área tem a sua autonomia, quem determina o entendimento normativo na Agência é a Diretoria, ela é quem determina os atos, a SIA e suas Gerências apenas propõe soluções. (FALA DE ENTREVISTADO)

Vale ressaltar que apesar do contato entre diversos atores e áreas da ANAC, presente no processo de elaboração de um ato normativo, a organização da ANAC se dá de forma vertical a partir de uma Diretoria, seguida de Assessorias, Superintendências, Gerências e Gerências

Técnicas, além de setores menores. Dispõe como estrutura da ANAC a Diretoria como órgão de deliberação máxima, uma Procuradoria, uma Corregedoria, um Conselho Consultivo e uma Ouvidoria, além de unidades especializadas. A Diretoria atua em regime de colegiado, é composta por um Diretor-Presidente e quatro diretores, que decidem por maioria absoluta, cabendo ao Diretor-Presidente, além do voto ordinário, o voto de qualidade.

Conforme destaca Liporace (2011), a Diretoria Colegiada atua como última instância decisória e tem autonomia, concedida por meio da legislação, para decidir sobre os aspectos da agência, o que contribui para que a participação social ocorra conforme os assuntos estabelecidos por ela e com a sociedade não sendo capaz de contribuir de forma suficiente para os temas e alterações normativas, ocasionando ficar exclusivamente a cargo da diretoria da agência essas decisões.

#### **4.3. As audiências públicas na ANAC**

As audiências públicas como instrumentos de participação social, garantem informação e inserção da sociedade no processo regulatório e “(...) vêm sendo realizadas nos casos de interesse público relevante, como: definição de políticas públicas, processo legislativo (elaboração de normas); atividade correcional (Judiciário e Ministério Público); cumprimento de metas fiscais (...)” (CÉSAR, 2011, p. 380)

As audiências públicas na Agência Nacional de Aviação Civil estão previstas na lei de criação da Agência (art. 27 da Lei nº 11.182/2005). Sempre que houver alterações ou iniciativas de atos normativos, e identificada a necessidade de realizarem audiência pública, a ANAC deve convocar e dirigir as mesmas. A lei da ANAC instrui também que devem passar por audiência pública tudo que for de impacto financeiro para o setor.

Além da lei de criação da Agência, o Decreto federal nº 5.731/2006 também ressalta que as iniciativas ou alterações de atos normativos de competência da Agência serão precedidas de audiência pública para recolher subsídios para os processos decisórios, além de poder assegurar aos atores, direta ou indiretamente impactados com tais alterações, o encaminhamento de seus pleitos e sugestões, identificar os aspectos relevantes da matéria objeto da audiência pública e dar publicidade à ação regulatória da ANAC.

Como anteriormente referido, os procedimentos para realização das audiências públicas são estabelecidos pela Instrução Normativa (IN) nº 18/2009. Segundo o artigo 1º da

IS, a ANAC define audiência pública como um instrumento de apoio ao processo decisório da Agência, de ampla consulta à sociedade.

As audiências públicas são convocadas pelo Diretor-Presidente após deliberação da Diretoria da Agência. Com a deliberação a favor da necessidade de audiência pública, é emitido aviso no Diário Oficial da União (DOU). O aviso é publicado no *site* da Agência juntamente com a minuta do ato informado as mudanças ou iniciativas. Após publicação de aviso no DOU, as contribuições e sugestões podem ser enviadas por escrito ou por meio digital, através de formulário eletrônico, dentro de prazo determinado em aviso. O prazo para encaminhamento das contribuições e formas de envio constam sempre no aviso publicado.

As audiências públicas também podem ocorrer de forma presencial, com data e horário definidos no aviso. Os participantes devem se inscrever e podem se manifestar de viva voz, apresentando contribuições sobre a matéria em pauta, além de comentar sobre contribuições já encaminhadas. Encerrado o período para envio das contribuições, é de competência da área técnica da ANAC, responsável pelo assunto objeto da audiência, produzir o Relatório de Análise das Contribuições. O relatório também é disponibilizado no *site* da ANAC após a publicação do ato administrativo correspondente no DOU.

Todas as contribuições, sejam elas com sessão presencial ou apenas por envio escrito ou *online* (intercâmbio documental), serão disponibilizadas no site da ANAC para livre acesso.

A IN nº 107/2016, no artigo 6º, parágrafo 4º, identifica meios que podem ser usados para o levantamento de informações, por meio de instrumentos de participação social, sendo eles específicos destinados à construção do conhecimento sobre tema de estudo definido ou por meio de pesquisas, *workshops*, consultas internas, *benchmarkings*, reuniões participativas, entre outros, podendo incluir as audiências públicas, instrumento base estudado na pesquisa.

Conforme Modesto (2002) afirma a respeito das audiências públicas como instrumento de participação social, e as especificidades dos instrumentos, relatados por Bier *et al.* (2016), infere-se que as audiências públicas são um instrumento de participação social presente na ANAC.

Segundo relato em entrevista:

A participação social tem sido essencial para melhorar a solução das questões presentes na elaboração de um ato normativo, melhorando as análises e estudos para a implementação da solução proposta e visando a garantia dos interesses e a segurança da sociedade. (FALA DE ENTREVISTADO).

Liporace (2011) discursa sobre as audiências enquanto instrumentos de *accountability* e a importância delas para o controle e transparência das ações da administração pública. Figueiredo e Santos (2014) também relatam como a transparência ou o controle social estimulam a participação social.

Conforme observado durante as interações em que uma área técnica apresentava a proposta de ato normativo para ser acompanhada pela GTNO, foi possível verificar a importância que a área técnica possui para fiscalização de determinado tema, além da necessidade das audiências e consultas públicas ocorrerem com a participação do setor regulado e a sociedade, para auxílio na identificação de melhores meios de atuação da área técnica.

Vale ressaltar, com base na observação realizada, a importância que a Gerência Técnica de Normas coloca na realização das audiências públicas. Visando sempre a publicidade dos seus atos e fazer com que cada vez mais a sociedade possa participar das audiências, em entrevista, foi identificada a proatividade que a Gerência teve a respeito da divulgação de audiências em andamento.

Conforme exposto em entrevista, a GTNO vem atuando com a área de Fomento da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), onde a GTNO também é situada, para tentar ter um maior alcance de participações nas audiências públicas. A Gerência do Fomento encaminha avisos por e-mail para os regulados, operadores de aeródromos e empresas aéreas, sobre as audiências públicas em andamento, assim mais interessados passam a saber quais as audiências que estão ocorrendo e podem realizar suas contribuições.

É uma iniciativa que visa tornar mais público o processo de audiência pública e com isso tomar as decisões que irão atender ao maior número de pessoas, não parecendo ser uma decisão da ANAC, que tenha impacto autoritário na sociedade, mas que tenha passado por todo um processo de consulta e transparência. (FALA DE ENTREVISTADO)

Por fim, deve ser dito que o trabalho desenvolvido pela Gerência, além de visar a melhor forma para solucionar determinado problema, garante a segurança da aviação civil.

## 5. Considerações Finais

Neste relatório, mediante a especificidade de um estudo voltado para a participação social na regulação, analisou-se a participação social no processo normativo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), de maneira a descrever como ocorrem as audiências públicas realizadas pela Gerência Técnica de Normas (GTNO).

Na ANAC, as audiências públicas são fundamentais para o fortalecimento da participação social, sendo previamente anunciadas, o que possibilita a sensibilização das partes interessadas e um maior alcance da participação pela sociedade. Essa publicidade promove a melhoria contínua do processo normativo e garante que as decisões impliquem o menor prejuízo ou perda possível, buscando sempre deixar o processo mais facilitado, visando a segurança, além de ter impacto para os agentes regulados também com foco no financeiro para a execução de procedimentos melhores.

No processo analisado, a ANAC, comprometendo-se com um planejamento e o cumprimento da legislação, recebe as contribuições que são analisadas e respondidas, informando aos contribuintes se serão acatadas ou não, justificando, com base na legislação, o resultado informado.

Observou-se que as audiências públicas viabilizam de fato a participação social e superam a preocupação apresentada por Lazzarine (2006) quanto ao esvaziamento da iniciativa de promoção de participação social efetiva e quanto aos decorrentes riscos de desmoralização do regulador e da nova regulação estatal.

Para a efetivação das agências reguladoras, o Estado enquanto garantidor do interesse público deve estender suas ações para atender às necessidades da população, promovendo assim, novas normas e boas práticas, além da execução das propostas em andamento.

Com base nos resultados da pesquisa, mostrou-se que a participação social contribui para o desenvolvimento de discussões sobre temas regulados pela Agência, permitindo que o processo de elaboração de atos normativos seja democrático e transparente para toda a sociedade.

Conforme aponta Marques Neto (2005) existe a necessidade dos controles de gestão, controle ao cumprimento de políticas públicas, controle contra abusos e ilegalidades e o controle de metas atingidas em prol da regulação, continuarem ou ingressarem nas competências das agências reguladoras. Ao fazer uma análise geral da regulação presente nas agências reguladoras, e tendo visto como elas funcionam, com embasamento teórico, cabe

ressaltar que elas são apenas alguns dos meios da atuação reguladora do Estado. Esses controles também devem ser implementados ou melhorados pelos demais órgãos administrativos do poder executivo.

Por fim, tendo como embasamento o exposto neste relatório, ações de participação proporcionam cidadãos mais conscientes dos seus direitos e deveres. É necessário melhorar o diálogo entre o Estado e a sociedade dentro das normas e a articulação entre os regulados, a sociedade e outras agências reguladoras.

## Referências

ACCURSO, Jorge. S. Dez anos de Regulação. In: PROENÇA, Jadir. D.; COSTA, Patrícia. V da.; MONTAGNER, Paula (orgs). **Desafios da regulação no Brasil**. ENAP, Brasília. 2006. 265 – 274. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/461181/Desafios+da+regula%C3%A7%C3%A3o+no+Brasil/67896a18-611f-4668-8da5-22b09a3b46e9>>. Acesso em: 14 de novembro de 2018.

ALBURQUEQUE, Kélvia. A visão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. In: PROENÇA, Jadir. D.; COSTA, Patrícia. V da.; MONTAGNER, Paula (orgs). **Desafios da regulação no Brasil**. ENAP, Brasília. 2006. pp. 83 -104. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/461181/Desafios+da+regula%C3%A7%C3%A3o+no+Brasil/67896a18-611f-4668-8da5-22b09a3b46e9>>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

BIER, Clerilei A.; BITTENCOURT, João P.; FRANCO, Cauê M.; ISER, Clarissa. **Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense**. Caderno EBAPE.BR, v. 14, nº 3, artgo 6, Rio de Janeiro, julho/setembro. 2016 P – 759 – 775. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00759.pdf>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por dentro**. 3. ed. ver. Unijuí, Rio Grande do Sul. 2011. 104 p.

BRASIL. **Agência Nacional de Aviação Civil**. 2017. Disponível em: <[http://www.anac.gov.br/A\\_Anac/institucional](http://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional)>. Acesso em: 12 de junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 12 de junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.731/2006**. Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e aprova o seu regulamento. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.htm) Acesso em: 14 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)>. Acesso em: 12 de junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.182/2005.** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm)>. Acesso em: 12 de junho de 2018.

CÉSAR, João. B. M. **A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais.** Revista do Mestre em Direito, Brasília, v 5, nº 2, p. 356-384, julho/dezembro 2011. Disponível em: < <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/3124/1933>>. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

DEBUS, Ilvo. Análise dos contratos de gestão celebrados com as agências reguladoras quanto à regularidade, efetividade e contribuição para a gestão regulatória e fiscalizatória In: **Relatório de Análise dos contratos de gestão das Agências Reguladoras do período 2003/2012.** Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão Regulatória – Pro-Reg. Período de 2003 a 2012. Disponível em: < <http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2012/estudo-sobre-os-contratos-de-gestao-firmados-pelas-agencias-reguladoras-federais>>. Acesso em 14 de novembro de 2018

FIGUEIREDO, Vanuza da S; SANTO, Waldir. J. L. dos. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. In: **Revista de Contabilidade e Controladoria**, ISSN 1984-6266. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan./abr. 2014. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/32082/22668>>. Acesso em 14 de novembro de 2018.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, A C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil** – 4.ed. rev. e atualizada. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

JOBIM, Nelson. Discurso. In: **Quem controla as agências reguladoras de serviços públicos?** / Seminário Internacional: debates e trabalhos apresentados em Brasília, setembro de 2001. Brasília: IHB, 2003. 400 p.

KERWIN, Cornelius M. **Normatização: como entidades governamentais escrevem leis e fazem política.** Rio de Janeiro: Nórdica, 1996.

LAZZARINI, Marilena. A voz dos consumidores nas Agências Reguladoras. In: PROENÇA, Jadir. D.; COSTA, Patrícia. V da.; MONTAGNER, Paula (orgs). **Desafios da regulação no Brasil.** ENAP, Brasília. 2006. p. 59 - 72. Disponível em: < <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/461181/Desafios+da+regula%C3%A7%C3%A3o+no+Brasil/67896a18-611f-4668-8da5-22b09a3b46e9>>. Acesso em: 14 de novembro de 2018.

LIPORACE, Teresa D. Perspectivas e desafios à participação social na regulação. In: **Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social** / organizadores Jadir Dias Proença e Carlos Eduardo Resende Prado. – Brasília: Presidência da República, 2011. Pág.



193 - 212. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/melhoria-da-regulacao-no-brasil-o-papel-da-participacao-e-do-controle-social-2011>>. Acesso em: 16 de julho de 2018.

LODGE, Martin. WEGRICH, Kai. O enraizamento da Regulação de Qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: PROENÇA, Jadir. D.; COSTA, Patrícia. V da.; MONTAGNER, Paula (orgs). **Desafios da regulação no Brasil**. ENAP, Brasília. 2006. p. 17

- 37. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/461181/Desafios+da+regula%C3%A7%C3%A3o+no+Brasil/67896a18-611f-4668-8da5-22b09a3b46e9>>. Acesso em: 17 de outubro de 2018.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. **Conselhos gestores e o processo de descentralização**. São Paulo: Em Perspectiva, v.18, n.4, 2004. p. 62-72. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a08v18n4.pdf>>. Acesso em: 18 de junho de 2018.

MARCONI, M., Lakatos, E.M. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006. Disponível em: < [http://disciplinas.nucleoad.com.br/pdf/Livro\\_mtp.pdf](http://disciplinas.nucleoad.com.br/pdf/Livro_mtp.pdf)>. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

MARQUES NETO, Floriano de A. **Balanço e Perspectivas das Agências Reguladoras no Brasil**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, Instituto DE Direito Público da Bahia, nº. 1, março, 2005. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=15>>. Acesso em 14 de novembro de 2018.

MATTOS, Paulo T. L. **A formação do estado regulador**. São Paulo: CEBRAP nº.76. 2006. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007)>. Acesso em: 21 de junho de 2018.

MELO, Marcus André. **A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 16. Nº 46 junho/2001 p. 55 – 68 Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n46/a03v1646.pdf>>. Acesso em: 14 de novembro de 2018

MENDONÇA, Marcelo P. **Política de Participação Social: instrumento de cidadania para reforma política**. 2014. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/politica-nacional-de-participacao-social-e-instrumento-de-reforma-politica/>>. Acesso em 18 de junho de 2018.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. Bahia: SADireito, 4 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 de junho de 2018.

PARENTE, Pedro. Quem controla as agências reguladoras de serviços públicos? **Seminário Internacional: debates e trabalhos apresentados em Brasília, setembro de 2001**. Brasília: IHB, 2003. 400p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público, ano 52, n. 1, jun.-mar. 2001.p. 5-24. Disponível em: < <http://bresserpereira.org.br/papers/2001/78ottawa-p.pdf>>. Acesso em: 14 de novembro de 2018.

PÓ, Marcos. **As dimensões dos consumidores na regulação e o posicionamento das agências brasileiras**. In: Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social. Brasília: Presidência da República, 2011. p. 13 - 33. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/melhoria-da-regulacao-no-brasil-o-papel-da-participacao-e-do-controle-social-2011>>. Acesso em: 16 de julho de 2018.

RESENDE, João P. de. **Curso de Introdução à Regulação**. Programa de Fortalecimento de Competências em Gestão e em Regulação. Brasília: ENAP. 2003 12 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise e Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 3 – 9. Disponível em: <<https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/11/digitalizar0010.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2018.

VIDIGAL, José. A. M. As agências reguladoras e seus poderes especiais no ambiente institucional contemporâneo brasileiro. In: **Regulação de serviços públicos e controle externo. Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008. pag. 33 – 78. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regulacao-de-servicos-publicos-e-controle-externo.htm>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

## **APÊNDICE**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Entrevista semiestruturada realizada aos servidores da GTNO

1. Como é identificado a necessidade de elaboração ou alteração de um ato normativo pela Gerência Técnica de Normas - GTNO?
2. Qual o processo para elaboração ou alteração de um ato normativo na GTNO?
3. Tendo em vista a necessidade de interação com outras áreas técnicas e Gerências da ANAC na execução das atividades da GTNO, como ocorre há intersetorialidade nas tomadas de decisão do processo normativo?
4. Quais os resultados são esperados da GTNO ao fazer parte do processo normativo?
5. Como é identificado a necessidade de realizar uma audiência pública no processo normativo?
6. Como ocorre as audiências públicas na GTNO?
7. Qual o impacto gerado pelas atividades da GTNO no processo normativo?